

推进乡村振兴背景下农业产业化 支持政策转型研究^{〔*〕}

姜长云

(国家发展和改革委员会 产业经济与技术经济研究所,北京 100038)

〔摘要〕实施乡村振兴战略,为发挥龙头企业作用提供了新的契机。基于对国家农业产业化龙头企业(以下简称“龙头企业”)支持政策演变的梳理,可以揭示出当前龙头企业政策面临的主要问题,龙头企业的行业属性容易增大其融资困难和吸引优质要素的难度,对引导龙头企业的激励和约束不足往往导致其风险防范和约束机制薄弱。顺应新时代新要求,在推进农业产业化支持政策转型升级方面应有新突破。应适度提高龙头企业的政策地位,加强对龙头企业转型升级重点环节、关键领域和联农带农的支持,加强对龙头企业引领带动高质量发展的激励、约束和风险防范机制建设,开展农业产业化国家领军龙头企业培育认定工作,出台短期应急金融帮扶措施支持龙头企业对冲疫情影响,加强对龙头企业发展先进经验的研究、集成和推广工作。

〔关键词〕龙头企业;农业产业化;乡村振兴

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.05.012

长期以来,龙头企业一直是推进农业延伸产业链、打造供应链、提升价值链的中坚力量,也是践行新发展理念、推进农业农村现代化的开路先锋。多数龙头企业通过创新完善利益联结机制,对促进农民就业增收和脱贫攻坚,增强广大农民群众的获得感、幸福感、安全感做出了卓越贡献。党的十九大提出实施乡村振兴战略,为发挥龙头企业作用提供了新的契机。但是,龙头企业自身发展也面临一系列困难和问题,尤其是当前“面对国内外风险挑战明显上升的复杂局面”,经济

下行压力加大导致许多龙头企业实现可持续发展的难度和困扰明显增加。在此背景下创新龙头企业支持政策,推进其转型升级日趋紧迫。

一、我国农业产业化支持政策的演变

在20世纪90年代“农业产业化”概念提出之前,许多地方已在积极探索农工商综合经营、贸工农一体化和产加销一条龙、公司+农户、批发市场带主导产业等农业产业化经营形式。1993年5月25日,在总结完善潍坊市内各县市

作者简介:姜长云,国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所副所长、研究员,中国国外农业经济研究会副会长。

〔*〕本文系农业农村部委托课题“推进乡村振兴战略背景下农业产业化支持政策转型研究”(编号:08190103)和文化名家暨“四个一批”人才自主选课题资助项目“实施乡村振兴战略、推动农业农村经济高质量发展的重大问题和跟踪研究”的阶段性成果。

推进商品经济大合唱、贸工农一体化等做法的基础上,《中共潍坊市委、潍坊市人民政府关于按照农业产业化要求进一步加强对农村社会主义市场经济领导的意见》正式印发,潍坊市成为在全国率先提出并组织实施农业产业化战略的地级市。该文件明确提出推进农业产业化的基本思路是,以市场为导向,以效益为中心,以科技为支撑,围绕主导产业,优化组合各种生产要素,对农业农村经济实行区域化布局、专业化生产、一体化经营、社会化服务,形成市场牵龙头、龙头带基地、基地连农户,集种养加、产供销、内外贸、农科教于一体的农业经营管理体制和运行机制。

同年,《农民日报》以《潍坊:农业产业化发源地》为题,对潍坊推进农业产业化的做法进行了宣传报道。1995年12月11日《人民日报》发表社论《论农业产业化》,并以超常规方式介绍了山东省发展农业产业化的经验。此后,发展农业产业化作为发展农业农村经济、促进农民增收的政策选择迅速获得中央决策层的重视。1997年9月时任中共中央总书记江泽民在党的十五大报告中明确要求,“积极发展农业产业化经营,形成生产、加工、销售有机结合和相互促进的机制,推进农业向商品化、专业化、现代化转变”。此后,发展农业产业化由农民和地方政府的自发探索,迅速上升为中央政府的重要政策导向,由以东部沿海地区和蔬菜、畜禽等少数产品为主的自主选择,逐步拓展为全国范围、农业多数行业的自觉行为。

1998年12月召开的中央农村工作会议做出了“我国农业和农村经济正在发生着新的阶段性变化”的重大判断,要求“抓住这个机遇,把农业和农村经济的发展切实转到以提高质量和效益为中心的轨道上来”。《中共中央国务院关于做好2000年农业和农村工作的意见》提出,“农业和农村经济发展的新阶段,实际上就是对农业和农村经济结构进行战略性调整的阶段”,“以公司带农户为主要形式的农业产业化经营,是促进加工转化增值的有效途径。各级政府和有关部

门要认真总结经验,采取得力措施,推进农业产业化健康发展”。《中共中央国务院关于做好2001年农业和农村工作的意见》进一步提出,“各级政府和有关部门要认真总结经验,加强对农业产业化经营的扶持和引导”。这部文件还就支持龙头企业及其方向做出了工作部署,分别提出“国务院有关部门要在全国选择一批有基础、有优势、有特色、有前景的龙头企业作为国家支持的重点,在基地建设、原料采购、设备引进和产品出口等方面给予具体的帮助和扶持”,“龙头企业要与农民建立稳定的购销关系和合理的利益联结机制,更好地带动农民致富和区域经济发展”,“要重点扶持有条件的龙头企业建设农产品生产、加工、出口基地,引进、开发和推广新品种、新技术,增强市场竞争力和对农民的带动力。”龙头企业,“只要有市场、有效益,能够增加农民收入,都要一视同仁,给予扶持。要引导龙头企业与农户在农业产业化经营的分工协作中互利互惠,共同发展。有关部门要抓紧制定农业产业化发展规划”,“发展小城镇关键是发展经济……特别要与农业产业化……结合起来”,农业银行“要重点支持农业产业化经营”。

2001年11月召开的中央经济工作会议提出“农业产业化经营,是促进农业结构战略性调整的重要途径,要作为农业和农村经济工作中一件大事来抓”,并作出了“扶持产业化就是扶持农业,扶持龙头企业就是扶持农民”的重要论断。以此为标志,一个开放包容的农业产业化支持政策体系基本成型。此后农业产业化支持政策进入逐步完善阶段。如2006年中央一号文件明确提出“要着力培育一批竞争力、带动力强的龙头企业和企业集群示范基地,推广龙头企业、合作组织与农户有机结合的组织形式,让农民从产业化经营中得到更多实惠”,明确了支持“龙头企业资助农户参加农业保险”,“通过创新信贷担保手段和担保办法,切实解决龙头企业收购农产品资金不足的问题”。2008年中央一号文件强调“继续实施农业产业化提升行动,培育壮大一

批成长性好、带动力强的龙头企业,支持龙头企业跨区域经营,促进优势产业集群发展”“探索采取建立担保基金、担保公司等方式,解决龙头企业融资难问题”“允许符合条件的龙头企业向社会发行企业债券”“龙头企业要增强社会责任”“健全国家和省级重点龙头企业动态管理机制”。

2012年3月,《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》发布,明确提出“农业产业化是我国农业经营体制机制的创新,是现代农业发展的方向”,要“坚持为农民服务的方向,以加快转变经济发展方式为主线,以科技进步为先导,以市场需求为坐标,加强标准化生产基地建设,大力发展农产品加工,创新流通方式,不断拓展产业链条,推动龙头企业集群集聚,完善扶持政策,强化指导服务,增强龙头企业辐射带动能力,全面提高农业产业化经营水平”,为此出台了21条支持龙头企业发展的政策措施。《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》还要求“大力发展龙头企业联结农民专业合作社、带动农户的组织模式,与农户建立紧密型利益联结机制”。2017年中央一号文件要求“以规模化种养基地为基础,依托农业产业化龙头企业带动,聚集现代生产要素,建设‘生产+加工+科技’的现代农业产业园,发挥技术集成、产业融合、创业平台、核心辐射等功能作用”。

党的十九大作出了实施乡村振兴战略的重大决策,为发挥龙头企业在加快推进农业农村现代化和构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系中的作用提供了新的契机。2018年发布的《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》强调“加快培育农商产业联盟、农业产业化联合体等新型产业链主体,打造一批产加销一体的全产业链企业集群”“鼓励农业产业化龙头企业通过设立风险资金、为农户提供信贷担保、领办或参办农民合作组织等多种形式,与农民建立稳定的订单和契约关系”“强化龙头企业、合作组织联农带农激励机制”等。2019年中央一号文件进一步强

调“培育农业产业化龙头企业和联合体”。

2001年经国务院同意成立了由农业部牵头,发改委、财政部等相关8部委参加的全国农业产业化联席会议,形成了多部门协作配合共同推动农业产业化工作机制。到2011年国家已认定了五批国家重点龙头企业。各地也开展了省级、市级重点龙头企业的认定工作。全国农业产业化联席会议还制定了《农业产业化国家重点龙头企业认定和运行监测管理办法》,对农业产业化国家重点龙头企业实行动态管理,建立竞争淘汰机制,做到有出有进、等额递补,每两年对企业进行一次监测评估。根据农业农村部统计,到2018年底,全国县级以上龙头企业已达8.7万家,其中国家重点龙头企业1243家,各类农业产业化组织辐射带动农户1.27亿户,户均年增收3000元以上。2019年农业农村部等8部委又认定第六批农业产业化国家重点龙头企业299家。近年来,各地鼓励龙头企业创新联农带农模式,健全利益联结机制,扶持由龙头企业带动、农民专业合作社和家庭农场跟进、小农户参与的农业产业化联合体,到2018年底已形成省级农业产业化示范联合体近1000个,探索形成了契约型、分红型、股权型等利益联结方式。^[1]为促进龙头企业集群发展,2011年农业产业化联席会议认定了第一批76家国家农业产业化示范基地。2015年10月,又有59个农业产业化集聚区被认定为第三批国家农业产业化示范基地。

二、当前农业产业化龙头企业支持政策面临的主要问题

龙头企业作为推进农业产业化经营的“压舱石”,不仅是发展壮大乡村产业的“领头雁”、推进农村一二三产业融合发展的“排头兵”,还是加快农业现代化的“发动机”、联农带农促进农民就业增收提能的“火车头”。新时代推进乡村振兴,对发挥龙头企业的作用不断提出新要求。但当前农业产业化支持政策转型滞后,已严重制约龙头企业作用发挥。

最近一两年来,部分地区龙头企业生产经营困难增加,开工不足、停产限产甚至资金链断裂现象有蔓延或加重趋势,遭遇亏损、“摘牌”、违约失信、破产清算或“暴雷”的龙头企业明显增多。有的地区甚至出现历史罕见的“龙头斩”。^[2]这种现象的形成,有宏观环境方面的一般原因,即面对“国内外风险挑战明显上升的复杂局面”,企业运行环境的不稳定性不确定性明显增加,经济下行压力加大对产业需求增长和资金循环的负面影响持续扩大,增加了龙头企业出现经营困难和运行风险的可能性,容易激发企业隐性风险显性化。近年来随着经济下行压力的加大,居民收入增长放缓的问题有所加重,导致龙头企业开拓市场的难度明显加大。况且,经济下行压力加大对不同类型地区的影响往往不是平均分布的,有些地区可能异常突出,由此形成的对产业需求扩张和资金循环的负面影响通常有放大、加重趋势。加之,随着经济下行压力加大和企业运行风险的增加,银行对企业限贷、惜贷、加速回收旧贷,导致本来运行正常的企业也容易遭遇资金链断裂的困扰。但是,由于龙头企业自身及其行业属性方面的原因,对于形成上述现象的影响更加值得重视。宏观环境方面的风险隐患,甚至中美贸易战的影响,只是催生、激发、放大了龙头企业自身和行业属性方面的风险隐患。现行龙头企业支持政策转型滞后,在很大程度上与对以下两方面考虑不足有关。

(一)龙头企业的行业属性容易增大其融资困难和吸引人才等优质要素的难度,加大其运行风险

通常,龙头企业资金需求量大,甚至对季节性大额资金的需求急,如农产品原料收购资金等。但多数企业规模小、成长慢、利润薄、风险高、资金回收周期长,对金融支持和社会资本吸引力不足,加剧了龙头企业“融资难”和出现违约失信、资金链断裂的可能性。许多龙头企业对地方财政贡献小,新增用地难以获得保障,在与工业、服务业企业的用地竞争中往往处于劣势,

容易导致其错失投资和发展机会。多数龙头企业自有厂房、设施、土地不足,甚至使用的土地多是租来的,难以像工业企业那样通过土地等资产升值增强抗风险能力。加之,部分龙头企业资产专用性强,其价值难以得到有效评估和处置。因此,有效抵押物不足,往往加剧了龙头企业的融资困境。此外,多数龙头企业用地难,为节省用地、用水、用电成本和获取原料便利,选择在乡村地区发展,甚至为降低用电成本利用峰谷电价政策主要在夜间开工,加大了吸引人才等优质要素的难度,影响产业升级和企业质量、效益、竞争力的提升,增加出现运行风险的可能性。

在现行体制下,龙头企业直接融资渠道狭窄,融资需求主要通过银行贷款等间接融资渠道解决。而且银行贷款以短期贷款占绝大多数,长期贷款稀少,民营龙头企业更是如此。因此,龙头企业对流动资金的需求往往难以得到长期稳定保障,对固定资产投资等长期资金的需求更难被满足,被迫将“短债长用”普遍化。随着龙头企业转型升级和农村产业融合的推进,龙头企业对流动资金特别是长期资金的需求规模明显扩张,对长期稳定保障流动资金供给的需求也明显提高。在此背景下,龙头企业“短债长用”普遍化,不仅容易加大其出现资金链断裂和违约失信的风险,还容易迫使其经常通过较高利率的民间借贷和过桥资金偿还短期贷款利息和到期贷款余额,增加资金使用成本和出现经营亏损的可能性。当前经济下行压力持续加大、企业经营风险不断蓄积,银行为规避风险,往往加严贷款责任追究制度、压缩信贷规模,对龙头企业惜贷、抽贷、限贷、断贷现象加重,加剧龙头企业出现流动性危机和资金链断裂的风险。

此外,许多龙头企业从事农产品及其加工品的生产经营,容易受到价格大起大落的困扰,导致成本激增、效益下降、风险扩大;相关农产品原料品质和供给的稳定性,也容易受到区域条件特别是自然灾害和市场行情、流通渠道的影响,增加经营风险。更为重要的是,多数龙头企业的经

营领域与食品安全、环境影响、公共卫生高度相关。随着消费结构升级,城乡居民对食品安全、环境污染和公共卫生的关注度迅速提高,国家加强食品安全和环境污染防治,重视涉农产业发展带来的公共卫生特别是疾病传播问题。这不仅容易增加龙头企业的生产经营成本,导致其为推进技术、设备升级而增加了融资需求,造成经营困难。也容易导致发生食品安全、环境污染、动物疫情等突发事件,进而转化为“引爆”龙头企业重大危机的“导火索”,使本来运转良好的企业陷入恶性循环,甚至因此“一蹶不振”。

(二)对引导龙头企业提升发展质量、增强示范和辐射带动作用的激励和约束不足,龙头企业的风险防范和约束机制薄弱

当前,部分地区龙头企业的企业家素质亟待提升,进取心不足、创新能力不强问题突出。有些企业生产经营墨守成规,缺乏推进转型升级的主动性和紧迫感,与其他企业同质竞争严重,难以形成核心竞争力和品牌影响力。有些龙头企业习惯于之前宏观经济高速增长阶段靠铺摊子、上规模取胜的发展模式,对社会消费需求升级和分化及其对龙头企业发展的影响缺乏前瞻性把握和战略性应对能力。这些企业难以顺应经济发展阶段转变和消费需求、消费结构变化,适时推进农业产业化由数量型、速度型增长向提质增效升级和增强创新能力转型,由增量型调整向存量型调整、增量型调整并重转型,导致产业大而不强、多而不优、产业链短、精深加工度低和低端、无效供给过剩和中高端、有效供给不足并存问题突出,产业附加值低、竞争能力和抗风险能力弱,甚至资金回收难问题凸显。究其原因,很大程度上与对龙头企业推进高质量发展的激励、风险防范及约束机制薄弱有关。

由于风险防范和约束机制薄弱,近年来部分龙头企业盲目追求较快扩张和多元化经营,产业链拉得过长、经营领域过宽,甚至通过大量股权质押或参与民间高利贷快速融资,导致风险失控,甚至违约失信和资金链断裂。有些龙头企业

通过资本市场或股权质押、民间借贷等方式筹集资金造成短期融资规模过大,超越资金运用能力,也容易放大经营风险。有的龙头企业甚至脱离具有竞争优势的原主营业务,进入不具专长的房地产投资、基建和粮食代储库建设,或企图通过股市套现迅速增收。部分龙头企业因此陷入巨额债务纠纷,偿债困难、信用风险和经营亏损剧增,甚至因大量“半拉子工程”越陷越深。

对龙头企业推进高质量发展的激励和风险防范及约束机制不足,在部分地区龙头企业认证、监测制度上也有所体现。迄今为止,国家已认定了六批农业产业化国家重点龙头企业,并按照“完善重点龙头企业认定监测制度,实行动态管理”要求,组织开展了8次国家重点龙头企业监测工作,每两年进行一次监测评估,“做到有进有出、等额递补”。在龙头企业的认定和监测工作中,政府有关部门一直强调坚持基本标准,“保质保量”做好相关工作,“引进竞争淘汰机制”,新认定企业“必须具备综合实力较强、联农带农作用突出、履行社会责任好等条件”,并遵照《农业产业化国家重点龙头企业认定和运行监测管理办法》执行。这对于提高龙头企业发展质量、效益、竞争力,引导龙头企业更好发挥对推进农业产业化的示范作用和辐射带动效应,发挥了重要作用。但就总体而言,当前在龙头企业的认定和监测中,仍然或多或少地存在竞争淘汰机制偏弱的问题,容易导致“优胜劣汰不足,退出标准偏低”的现象。部分地区支持龙头企业发展存在“重数量、轻质量”“重守成,轻创新创业”“重企业自身成长,轻企业社会责任和示范作用、辐射带动能力”等倾向,与相关地区龙头企业认定和监测制度存在的问题有一定关系。这在很大程度上影响了龙头企业发展质量的提升,也不利于提升其对推进农业产业化的示范作用和辐射带动能力。如有的地区少数国家级或省级龙头企业生产经营难以为继,甚至陷入严重的债务危机或失信风险。地方政府虽经多方艰苦努力,仍然不能帮其摆脱困局。在此情况下,有些地区政府

仍然不愿将其果断淘汰出“重点龙头企业”之列,而是千方百计帮助其保留国家或省级龙头企业“名分”。

龙头企业风险防范和约束机制薄弱,不仅容易加剧其自身的运行风险,还容易带来区域性、群体性的龙头企业“塌方效应”。有的龙头企业自身生产经营较好,但因为其他企业提供担保而背上沉重负担,导致后续经营陷入困境或形成失信风险。有的龙头企业长期疏于风险防范和约束机制,参与多个企业之间的连环担保甚至多重连环担保,导致偿债困难和失信风险急剧放大,容易形成“一损俱损”“抱团毁灭”困境。^[3]在当前经济下行压力加大、经济运行风险增加的背景下,这种企业连环担保或多重连环担保,很容易导致区域诚信环境、营商环境和区域农业产业链、农民增收形势出现大面积“滑坡”,成为乡村产业和带动小农户发展的连片“塌陷区”。如我们调研的个别地区,多数市级以上粮食加工龙头企业成为失信企业,经营者及其家人被列入失信被执行人黑名单,影响其外出拓展市场。

三、顺应新时代推进农业产业化支持政策转型升级应有新突破

近年来,农业和农村组织创新日趋活跃,为发挥龙头企业对延伸产业链、打造供应链、提升价值链的特殊作用,增强龙头企业示范引领和辐射带动能力创造了条件。促进小农户和现代农业发展有机衔接政策地位的提,对龙头企业增强创新驱动力、完善联农带农利益联结机制提出了迫切要求。为顺应新时代新要求,推进农业产业化支持政策的转型升级,建议注意以下方面:

(一)适度提高龙头企业的政策地位,加强对龙头企业转型升级重点环节、关键领域和联农带农的支持

改革开放以来,龙头企业不仅通过自身发展,为促进经济社会持续稳定健康发展做出了重要贡献,还通过对农民就业增收提能、乡村产业发展和基础设施建设,甚至区域发展的外溢效

应,有效增进了“农业强、农民富、农村美”。龙头企业的实际作用,往往明显超出其在GDP和吸纳就业中的比重。新时代实施乡村振兴战略,要求龙头企业继续发挥中坚作用,成为发展壮大乡村产业的骨干、提升农业基础能力和产业链现代化水平的“引擎”、推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进的“纽带”。实施乡村振兴战略,不仅要求龙头企业成为推进乡村振兴高质量发展的“先锋”,还对龙头企业联农带农促进农民就业增收提能提出了新的更高要求。龙头企业不仅是社会主义市场经济的重要参与者,还是坚持农业农村优先发展的重要实践者。只要引导得当,龙头企业的主要惠及对象将是在某些方面程度不同地具有竞争弱势的农业、农村和农民,包括贫困农户。支持龙头企业更好地惠及农业、农村、农民,具有较强的外部性,也是坚持农业农村优先发展的基本要求。但从前文分析可见,龙头企业的行业属性容易增大其融资困难和吸引优质要素的难度,增加其运行风险。因此,在坚持公平竞争的大原则下,考虑龙头企业的行业属性及其影响,应该借鉴国内外支持小微企业的思路,同等优先地适度加强对龙头企业发展的特殊支持,硬化、实化、精准化对龙头企业的支持政策,促进农业产业化支持政策更好地“落地生根”。

具体地说,可强化实施机制,或通过鼓励地方财政设立龙头企业农产品季节性收购资金风险补偿金等方式,督促和鼓励金融机构在维护商业可持续性、稳定风险控制能力的前提下,按照一定比例或规模要求设立专项资金,加强对龙头企业农产品季节性收购资金的信贷支持。建议借鉴国家创新小微企业支持政策的思路,督促和鼓励金融机构在信贷投放中拿出更大比例并有总体底限要求,对龙头企业加强技术改造和创新能力建设、夯实产业链(价值链)关键领域和薄弱环节、推进产业融合和增强联农带农能力等,提供专项中长期资金支持。可结合强化金融差别化监管措施,鼓励和督促国家开发银行、农业

发展银行进一步加强对龙头企业的中长期信贷支持,也是必要的。在当前经济下行压力加大、金融风险和企业运行风险有所增加的背景下,应引导金融机构适度扩大对不良贷款的容忍度,根据龙头企业资金需求特点,创新推广“一次授信、余额控制、随借随还、循环利用”的信贷产品。鼓励地方政府或地方政府与社会资本合作,建立龙头企业纾困资金或农业产业化周转金,通过股权融资、债权融资、过桥资金或提供增信服务等方式,帮助转型升级势头好、发展有潜力但当前融资有困难的企业渡过难关。在财税金融支持实体经济发展的政策措施中,适度降低对龙头企业作为支持对象的门槛要求,切实提高龙头企业对财税金融支持的可得性。要鼓励地方政府在新增用地,特别是村庄整治等项目中拿出底限比例专项支持新型农业经营主体和农村新产业新业态新模式发展。

此外,对龙头企业的支持还应加快推进从关注企业发展,转向更多关注对区域农业产业化的影响和辐射带动作用上。具体地说,对在区域层面打造具有战略性、全局性的农业产业链,并辐射带动农户达到一定标准的龙头企业,以及带动家庭农场、农民专业合作社特别是小农户共同发展或创立农业产业化联合体、现代农业产业联盟的龙头企业,完善政府采购优先支持、降低用电价格、提供用地便利等实质性支持政策,并通过以奖代补、完善担保资金优先支持制度等方式,鼓励其推进营销渠道升级和开展节庆、品牌创建等活动,支持其增强对“三农”发展的辐射带动作用。

(二)加强对龙头企业引领带动高质量发展的激励、约束和风险防范机制建设,鼓励龙头企业成为增强社会责任意识的表率

目前国家重点龙头企业认定和监测中“有进有出”规模偏小,标准仍然偏低。从长期趋势看,建议适度提高对国家重点龙头企业的认定和监测标准,并加大竞争、淘汰力度,将少数发生了主业变革、将农业产业化当副业或推进农业产业化效果较差的国家重点龙头企业淘汰出局,并将更

多的优秀省级龙头企业及时递补进来。为激发省级政府推进农业产业化转型升级的积极性,建议将现行省级层面“退一补一”等做法,转变为在省级层面“退一补二”(或其他稍高比例),并在专家评审基础上探索实行全国层面竞争递补、等额递补(退一补一),通过强化龙头企业的进入竞争促进“优胜劣汰”。这也有利于强化对龙头企业的风险防控和约束机制。入选国家重点龙头企业待达到一定年限后,为督促其克服“吃老本”心理,对其要求也应“阶段性提高”,使其更加重视推动转型升级和产业链价值链提升,更加重视加强企业家培训和企业可持续发展能力建设,更加重视加强面向家庭农场、农民专业合作社甚至龙头企业等新型农业经营主体的服务体系建设,更加重视引领带动中小龙头企业和家庭农场、农民专业合作社、小农户发展。要鼓励龙头企业在社会信用体系建设中发挥表率作用,结合加强社会信用环境特别是失信惩戒机制建设,引导龙头企业增强诚信意识和风险防控能力。建议结合优化龙头企业认定和监测标准,设立龙头企业社会信用红线,对于新增违约失信达到一定程度或进入社会信用黑名单的企业,让其自动淘汰出局。对于已经形成的龙头企业违约失信问题,鼓励金融机构同地方政府、龙头企业合作,探讨分类施策的化解之道。考虑到当前经济下行压力加大容易放大龙头企业运行风险,为减缓龙头企业退出对农民就业增收和区域发展的波及影响,对于淘汰已经违约失信的龙头企业,鼓励金融机构通过贷款展期、设置过渡期、适度扩大对龙头企业不良贷款的容忍度等方式适度从缓。也要鼓励省、市、县级地方政府针对农业关联产业的特点和支持龙头企业等外部性,在不妨碍坚持公平竞争原则前提下,适度考虑社会公共利益、对小农户和就业困难群体的社会保障目的,建立规范化、制度化的贷款损失补偿机制。

(三)开展农业产业化国家领军龙头企业培育认定工作,聚焦支持龙头企业发挥引领带动作用

我们对基层的调研显示,近年来,国家对龙

龙头企业等政策支持在总体上未见明显强化,许多龙头企业反映支持政策存在“雷声大、雨点小,口号多、实惠少”“支持机会少,力度小”。随着各层级龙头企业队伍的发展壮大,龙头企业支持政策被稀释的问题日趋突出起来。从当前和中长期趋势看,为强化龙头企业引领带动高质量发展的激励、约束和风险防范机制,鼓励龙头企业在推进高质量发展、增强社会责任意识等方面更好地发挥带头作用,建议开展农业产业化国家级领军龙头企业评选工作。农业产业化国家领军龙头企业首先应该作为国家重点龙头企业达到一定年限以上,其认定标准应明显高于国家重点龙头企业的认定标准,并从关注企业发展更多地转向关注对区域农业产业化和农业产业链的影响、辐射带动作用,向鼓励龙头企业增强社会责任意识进一步聚焦。如更加重视领军龙头企业带动农业延伸产业链、打造供应链、提升价值链,面向各类新型农业经营主体和区域农业产业化生产网络加强相关服务体系建设。更加重视对中小龙头企业和家庭农场、农民合作社、小农户参与农业产业化经营的引领带动作用。对龙头企业加强风险防控和约束机制建设、提升创新能力和企业家素质也应有更高要求。在此基础上,引导农业产业化支持政策逐步向领军龙头企业聚焦。这也有利于规避因龙头企业过多,导致农业产业化支持政策被“过度稀释”的问题,增强农业产业化支持政策“四两拨千斤”的作用。

(四) 出台短期应急金融帮扶措施支持龙头企业对冲疫情影响

新冠肺炎疫情已导致许多龙头企业遭遇重创,疫情在全球蔓延还可能导致全球经济衰退,进一步放大、拉长疫情的冲击效应。当前支持龙头企业应对疫情冲击,最好的办法是加快恢复正常的社会经济秩序,减少因疫情防控采取的临时措施对龙头企业农资供应、农产品销售和用工等负面影响。此外,建议争取相关部委支持,对一

般地区龙头企业到期贷款展期半年,对因疫情展期或未到期贷款停息挂账半年。对湖北等疫情重灾区未到期贷款停息挂账或贷款展期一年。对市场前景好、恢复发展有望但确因疫情面临暂时困难的龙头企业等乡村产业组织,督促金融机构在开始全面恢复正常生产生活秩序后一个季度内,一律不得抽贷、断贷、压贷,以免导致其资金链断裂或产能破坏。结合实施普惠金融定向降准等措施,鼓励金融机构加大对龙头企业和农业小微企业、家庭农场、农民合作社的信贷支持。

(五) 加强对龙头企业发展先进经验的研究、集成和推广工作

客观地说,龙头企业发展中仍然存在一些问题,比如在健全利益联结机制和加强食品安全、环境治理、动植物疫病防控方面仍有不同程度的提升空间。解决这些问题要有紧迫性,但是这些问题多属发展中的问题,需要在发展过程中循序渐进地解决。这些问题不是龙头企业发展中的主流,更不是否定龙头企业的理由。况且,相对于家庭农场、农民合作社甚至农村加工、服务企业,许多龙头企业因为规模大、实力强,在互联网时代容易产生“明星效应”,导致发展中的问题和风险被指数级放大。要鼓励新闻媒体加强对龙头企业发展的正面引导,注意总结推广龙头企业发展及其同家庭农场、农民合作社、涉农加工和服务企业等分工协作、优势互补,辐射带动小农户的好经验好做法。

注释:

[1] 参见《全国各类农业产业化组织辐射带动 1.27 亿农户》,中华人民共和国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/16/content_5383252.htm。

[2] 《七夕告急! 河南几十家农业连续爆雷“龙头斩”》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/332243850_798994。

[3] 姜长云等:《当前农业产业化龙头企业发展形势及相关建议》,《全球化》2019 年第 6 期。

[责任编辑:刘 鑫]